



TITLE:

自由民権運動と府県会(II) - とくに  
明治十五年以降について -

AUTHOR(S):

内藤, 正中

---

CITATION:

内藤, 正中. 自由民権運動と府県会(II) - とくに明治十五年以降について -  
. 経済論叢 1961, 87(5): 362-382

ISSUE DATE:

1961-05

URL:

<https://doi.org/10.14989/132821>

RIGHT:

# 經濟論叢

第八十七卷 第五號

---

C. I. F. 価格の巨視分析 (一) .....佐 波 宣 平 1

自由民権運動と府県会(Ⅱ).....内 藤 正 中 18

費用理論の発展と経営規模の問題.....山 田 保 39

いわゆる内部金融論と金融支配

消滅論について.....金 田 重 喜 53

---

昭和三十六年五月

京 都 大 學 經 濟 學 會

## 自由民権運動と府県会（Ⅱ）

——とくに明治十五年以降について——

内 藤 正 中

### 四 府 県 会 闘 争

#### 〔Ⅰ〕 府県会規則改正をめぐる対立

府県会の権能を規定する府県会規則は、十一年の公布以来、十三年四月の全文改正をふくめて七度にわたり、しかも府県会を次第に制約する方向で行なわれてきた。とりわけて十四年二月と十五年十二月の改正では、府知事県令の原案執行権や府県会停止権を新たに附加するなど、府県会の権能をいちじるしくせばめ、代って内務卿——府知事県令の地方行政における絶対的優位を規定していった。

こうした規則改正は、いつてみれば府県会の実情に対応する措置でもあった。十三年備荒儲蓄法審議にみられた紛争、郡長府知事県令公選建議、そして府県会議員が積極的に参加しかつ組織していった国会開設請願闘争など。同時にこの過程では、名譽職的議員の自然淘汰、各府県会相互での交流活潑化、予算案審議での経費削減の常習化、開会期間の長期化など、法律改正にかかわる事態が、全国各府県会の一般的風潮として進行していったのである。

もとよりこの事態が、府県会規則の改正だけで抑圧できるものではない。政府側攻撃は、臨監制、結社届出制、警官の集会解散権などを内容とする十五年六月の集会条例改正追加、十二月の諸願規則設立による府県会議員の連合集会、往復通信の禁止などをはじめとして、絶対主義権力の暴力装置たる軍隊組織が、憲兵制度創設(十四・三)、軍人勅諭頒布(十五・一)、戒嚴令制定(十五・八)などをつうじて着々整備されていった。だがこれに対する自由民権運動、とりわけて府県会を舞台とする民権派議員にあっては、体制側の強圧的態度に当面して、後退するどころではなく、逆に対立的側面を強化し、一層その民主的自治的要求を高めていった。かの岩倉具視の府県会中止意見書が十五年十二月に提出されていることでも、十五年に入ってから一層激化してゆく府県会闘争のありようをうかがわせるに足る。また地方行政担当の内務官僚大森鐘一が、十五年以降の府県会をかえりみて「自由ヲ唱ヘ官府ニ抗スルヲ以テ民権ヲ拡張スル」「社会ノ実相」を反映して、「行政議會ノ実ヲ失シ、恰モ一ノ討論會場政治ノ妄論スル者ノ如ク」と断じ、その状況を伝えているのであった(亀井川浩『明治地方自治制度の成立過程』八一頁)。

新しい段階における府県会の新たな闘争の方向については、項をあらためて述べるが、ここではその闘争を支え助けた地方新聞の態度についてふれておくことにしたい。かつて民権思想の培養と普及にあずかつて力が大きかった地方新聞が、この時期ではより一層明確なかたちで、より一層積極的な態度で、地方自治の擁護と確立を主張するようになるのであった。島根県の『山陰新聞』論説は、中央集権強化の動向に対して、イギリスやフランスの事例を引きつつ「地方自治ノ制度ハ自由ヲ守ルノ鉄壁」たることを論ずる(十五年五月二十五日号)。ついで伝えられる府県会の廃止説に対しては、「我政府近時ノ政略ハ往々奇異ナル者多シ」として、その根本原因が政府派遣の民情視察使の誤った地方視察にもとづく報告にあることを、山陰巡回の河田景与議員の言動をつうじて明らかにしてい

る（十五年七月六日号）。また十五年十一月の府県会規則の重要な改正にあつては、五回にわたつて主要条文の解説をかかけるとともに逐条これを批判し、最後に「府県会ヲ改良セントスルニ於テ最モ肝要ナルハ其議權ヲ伸擧スルニ在リ、選挙被選挙両權ヲ拡充スルニ在リ、議員ノ身体權利ヲ保護スルニ在リ」と、論者みずからの民主的方向を提示する（十六年二月十七日号）。さらに新任県令を迎えては、「県令ノ要用ナルハ議權ニアリ、議權ノ要用ナルハ其意見ノ十分効力ヲ有スルニアリ、効力ヲ有スルハ議權ノ廣大ナルニアリ」との原則をかかげて、「県令ノ方寸如何ニヨツテ徒ラニ口実ヲ設ケ以テ原案執行ノ全權ヲ有スル如キ」ことがないように要望したのであつた（十七年十一月八日）。

以上のような情勢の下に、十五年以降での府県会闘争は展開されてゆく。

## 〔Ⅱ〕 府県会闘争の展開

十五年以前の府県会闘争が、建議提出や国会開設請願闘争参加などをつうじて中央政府に対決する議会権限のより一層の拡大と強化に特徴があつたのに対して、十五年以降では、狭められ限られてゆく議会権能のなかで如何にして地方議會を規定する民主的条項を守りかつ拡張解釈してゆくか、というところに力点がおかれる。

鳥根県会での事例についていえば、議案の早期配布要求、決算報告優先要求、備荒儲蓄金報告催促決議、および予算案審議における大幅削減と再議命令に対する修正拒否などが、その主要なものであり、そうした府県会と府県執行部との法律解釈をめぐる対立は、参事院へ裁定を求めてもちこまれることになる。第一表は、『法規分類大全』第二編所収の参事院裁定から作成した一覧表である。十九件のうち府県会側の勝訴はわずか四件にすぎないが、本来、府県会と府知事県令との間で惹起される対立を緩和し、絶対的な判決で抑圧することを意図しつつ、府県会規

第1表 参事院裁定一覧表

府県名	審理決定日	県令	議長	理由
新潟	14.11.10	○永山 盛輝	×山口 樞三郎	土木費中用恩水樋堰手当
和歌山	15.7.14	×神山 郡 廉	○中西 光三郎	土木費中用水費
秋田	15.7.26	×石田 英吉	○成田 直衛	出納決算(予備費流用)
福島	15.10.27	△三島 通庸	△河野 広中	福島病院費
広島	15.11.20	○千田 貞曉	×前田 篤之介	地方郵便費
"	"	○ "	× "	土木費中測量費支弁
"	"	○ "	× "	広島病院三次分局払下
滋賀	16.2.22	×籠手 田安定	○川島 宇一郎	会議諸費不足補充
山形	16.4.26	○折田 平内	×西川 耕作	不足補充
新潟	16.7.4	○永山 盛輝	×島田 茂	常置委員議決事件
宮城	17.4.15	○松平 止直	×増田 繁幸	土木費中起業費置欄ノ件
島根	17.5.10	○藤川 為親	×佐々 田 懋	予備費支出
鹿児島	17.5.29	○渡辺 千秋	×柏田 盛文	補充費徴収
新潟	17.6.5	×永山 盛輝	○島田 茂	精算報告(町村土木補助費支出)
"	"	△ "	△ "	地方郵便費
栃木	17.11.20	△三島 通庸	△横堀 三子	土木費予算追加
高知	18.5.24	○田辺 良顕	×中山 秀雄	雑収入並監獄巡閲
大分	18.6.4	○西村 亮吉	×宇佐 美春三郎	精算報告(予備費流用)
愛知	18.11.9	△勝間 田 稔	△端山 忠左衛門	貸下未納金打切補充追徴

(備考) 『法規分類大全』第1編より作成

○印は勝、×印は敗、△印は却下

則第九条を改正して政府部内に設置された参事院であつてみれば、そうした結果は当然すぎることもあろう。いまここで、その詳細を記す紙幅はないが、予算の追加更正にさいして県会本会議に付議することをしないで、常置委員会に付議して施行するなど、総じて議会の議事権限を無視ないしは軽視した簡便法に問題が集中されている。そしてわれわれが注意したいのは、第一表に示されている参事院裁定十九件はいわば氷山の一角である、ということである。提訴に至らない多くの対立が各府県で行なわれていたのである。例えば明治十七年度の参事院裁定は三県四件にすぎないが、このほかに決議不認

可が二府二十一県で五十一件、会議中止が二県二件、府県会建議が一府十一県で十四件、意見具申が一府三県で六件となっているときである（亀井川浩『明治地方自治制度の成立過程』九四頁）。

もう一度島根県会に立ちかえって具体的にみてゆくことにしよう。

明治十五年四月二十日より七月七日まで七十九日間の長期にわたって開かれた通常会では、まず会議第一日の冒頭から精算報告をめぐって対立した。府県会規則第六条は「毎年通常会ノ初メニ於テ地方税ニ係ル前年度ノ出納決算ノ報告書ヲ受ケ府知事県令ニ説明ヲ求ムルコトヲ得」と規定している。しかしながら県側は十三年度地方税支出不足補充議案審議の後でなければ精算報告ができないとしたのである。番外一番は「成程理論ヲ以テ順序ヲ推ストヤ」はそうであるにしても、「支出不足等ノ事アル場合ニ於テハ之ヲ補充スルニ非レハ精算ノ名ヲ附スル能ハス」「且其筋指令ノ趣モアリ」「前後スルモ却テ實際上至当ノ手続ナリ」と強弁した。県会では佐々木善右衛門らの「通常手続ノ通り先ツ精算報告ヲ」とする説がまず主張されたが、番外の説得に会って恒松隆慶の「故サラニ正論ヨリシテ臨時会ヲ開ク等空シク時日ヲ費シヨリ寧ロ条理上ハ姑ク措キ實際ノ事情上ヨリシテ」という「強チ法律ノ名文ニ拘泥センヨリ却テ輕便法ニヨル」説が、結局は多数を占めた。周知のように議会の決算承認権は、財政民主主義における重要な原則の一つである。それを「其筋指令ノ趣」「實際上至当ノ手続」で強行しようとした県側、そして「輕便法」でうけ入れた県会側多数の態度のなかに、議会主義の危機が存している。それだけに少数意見で消滅したとはいえ、府県会規則第六条を楯に、「愈々県令ト意見背馳スルノ場合ニ於テハ参事院ヘデモ持出スノ決心」で抗論した民権派県議の存在は貴重であるといわねばならない（明治十五年島根県会日誌「第二号——五頁」）。

また翌日の会議で、沢田正泰から「何日ニ何議案ヲ審議ニ附セラルルヤ予知スルニ由ナク漸ク開議の当日議長ヨ

リ議題ノ報道ヲ得始テ某議案ノ審議タルヲ知ルニ至レリ」との現状を反省して「予メ議案ノ順序ヲ定メ満場ヘ報道アラン事ヲ」と議事日程の明確化と議案の早期配布とを要求する建議がだされている（同上誌第二号十七頁）。議会における慎重審議、そして議事権限を尊重しようとした態度を表明するものとして注目してよい。関連して前年の通常会では、地方三新法についての理解を深めるため、従来県側にのみ配布されていた三法律備考を議員に印刷配布するよう建議している。

（註）三法律備考印刷之義ニ付建議書

…（前略）……我帝國府県会規則地方税規則營業税雜種規則ノ三法律アリ府県會議員府知事県令ハ口々夜々熟味記憶セサルヲ得ス而シテ此三法律ニ就キ註釈ナリ明解ナリト稱スヘキ必要ナルモノハ彼ノ内務卿ヨリ各府知事県令ニ交付セラレシ備考是ナリ此備考ナルモノハ従来行政者即チ府知事県令ハ見聞スルコトヲ得ルト雖トモ素是レ内務者ニ於テ印刷スルモノナルヲ以テ立法者即チ府県会ハ之ヲ購買スルノ道ナキヲ奈何ン是レ吾輩カ常ニ嘆息スル所ナリ……嗚呼同ク法律ニ服從スルモノニシテ行政者ト立法者トノ間ニ於テ乙ニ便ニ甲ニ便ナラサルハ豈其レ不都合トイハサルヘケンヤ是ヲ以テ生等ハ諸君ノ賛成ヲ得テ之ヲ県令ニ請ヒ彼ノ三法律備考ナルモノヲ印刷シ我カ島根縣會議員ヘ必ス一部ツツヲ分配シ法律解釈ニ便ヲ得セシメ……（『島根縣議會史』第一卷五三〇頁）。

さらに癸号議案「明治十四十五兩年度地方税予算不足ヲ生セントキ補充方法」については、その県令による予算流用が議会の予算議定権にかかわるものとして修正を決定した。すなわち県執行部としては、不足予算費目を予備費で流用することにし、しかも「簡便法」の名の下に臨時会を開かず常置委員会への諮問だけで補充してゆこうとしたのである。それが予算流用の原則を犯すものであることは明白であり、県会ではこれに真向から反対し、次の意見が主張されて「明治十四年ニ限り」と修正された。



「……大體補充方法ノ如キハ県会ノ議定ヲ經テ之ヲ施行セサルヘカラサルモノナルニ簡便法ノミニ着目シテ成文律ノアルニモ拘ハラス予メ之カ方法ヲ設ケ置クハ余ノ取ラサル所ナリ然レトモ十四年度ニ於テハ現ニ不足ヲ生スヘキモノアルヲ予知スルヲ以テ之カ方法ヲ設クルハ不可ナキニ似タレ共十五年度ノ不足アランヲ予想シテ今ヨリ補充方法ヲ設置シ理事者ヲシテ我儘勝手ニ調理セシメ若シ錯雜ヲ生スル等ノコトアレハ何ノ面目アリテ我県民ニ見ヘントスルヤ」（同上書五九四頁）

そしてここでの十五年度予算不足補充は、十七年通常会における決算審査で再び問題にされることになる。すなわち、警察費不足を予備費から流用補充したことの可否が問題とされ、見解が対立した。県会多数の意見は、地方税支弁費目について議会の承認を得ないままで予備費からその不足を補充流用したことは、たといそれが一部分が国庫下渡金からなる警察費であるとはいえ、府県会規則第一条に違反して県会の権限を犯すものとして、参事院へ提訴した（同上書七四一―七四七頁）。だがしかし参事院は執行部の措置を適法と判決して県会の提訴をしりぞけた。

さらに県会議事細則更正にあたっても、十六年四月の通常会で、制約を加えようとする県側に対する抵抗がみられる。島根県会議事細則は、府県会規則第二十九条「議員ハ会議ニ方リ充分討論ノ権ヲ有ス然レトモ人身上ニ付テ褒貶毀誉ニ涉ルコトヲ得ス」にならって、十六年四月の臨時会における全文改正でその第三十一条に「議員議場ニ於テハ議題ニ關係シ他議員若シクハ理事者ノ發言及措置ニ就キ其事実ヲ引証シテ十分論難駁撃スルコトヲ得」と規定した。ところが県令はこの三十一条だけを認可せず、県会に再議を指令してきた。県会では、不認可理由の明示を求める説もだされたが、結局修正に決し、修正委員に付託した。だが修正委員右田三吉は、「到底議會ニ於テハ其精神ヲ變更スヘカラス、之ヲ變更セサル以上ハ原文ヲ措イテ又他ニ適當ノ字句ヲ見出ス能ハス……且ツ夫レ法律ニ充分討論ノ権ヲ有ストアレトモ斯ク漠然タル止条ノミニシテ其細目ヲ掲ケサレハ到底一言論ヲシテ安固ナラシムル

能ハス是レ本条ヲ必要トスル所以ナリ」として、原文のままを提案した。県会では、今村寛悟ら石見立憲改進党議員から「議會ハ飽迄モ其精神ヲ變更セス丹心一片罄レテ而シテ後已マンノミ」とする原案支持説が強く主張されるが過半の同意が得られず、再び修正委員に托してようやく「議員ハ議題ニ関シ他議員若シクハ理事者ノ発言及措置ニ就キ疑因ヲ生スル事アルトキハ其事実ヲ引証シ充分論究スル事を得」という修正案を可決することができた。ところが県令は再びこれを不認可としたため、県会は同条の削除か修正かの岐路に立たされ、大激論の末、「斯ノ如キ制度ノ下ニ立タル上ハ亦如何トモシ難キ」として削除——条項線上に決したのである（『明治十六年島根県会日誌』第二号・第五号）。

こうした議事権限制約に対する対立——抵抗のほか、民主的議會制度の支柱ともいえる議會の予算議定権と租税協賛権とは「安価な政府」を願う民衆の期待をになつて、十二分に行使されていた。原案の大幅削減は通例となり、再議指令——前決議不變更——原案執行がくり返される。

第二表をみよう。十四・五年を劃期として財政規模は増大し、以後は大体コンスタントな数字を示している。しかも十二年を一〇〇とした指数からいえば、府県の二倍に近い増加が注目され、十五年から十七年にかけての府県と区町村の増加が顕著となっている。逆にその時点における国の歳出の相対比での減少も特徴的である。第三表は地方税歳出、すなわち府県歳出を費目別に百分比で累年比較したもので、第二表において指摘された府県の著しい増加の具体的内容を示す。増加しているのは、警察関係、土木費、監獄費で、総じて絶対主義政府権力の暴力装置を補完する費目であることがわかる。これに対して減少傾向をたどっているのが、會議費、郡吏員給料その他、戸長給料諸費、諸達書及掲示諸費などの行政上の人件費事務費と、勸業、教育、衛生などの住民サービスに直

第2表 国と地方の歳出累年比較

	国		府 県		区 町 村		合 計		
	百分比	指数	百分比	指数	百分比	指数	百分比	指数	実 数
明治12年	71	100	13	100	16	100	100	100	84,547,161 <sup>円</sup>
13	69	105	14	112	17	117	100	108	90,877,392
14	67	118	16	155	17	132	100	125	105,993,809
15	66	122	17	173	17	144	100	132	111,582,442
16	69	138	16	169	15	138	100	142	120,058,221
17	68	127	17	170	15	125	100	132	111,955,827
18	67	101	18	145	15	104	100	108	90,980,648
19	70	138	18	190	12	105	100	140	118,311,621
20	70	132	19	189	11	96	100	134	113,192,887
21	70	135	19	198	11	98	100	138	116,510,254
22	68	132	18	191	14	122	100	138	117,025,730

(備考) 亀井川浩『明治地方自治制度の成立過程』p. 92より算出作成

16	17	18	19	20	21
1.7	1.4	1.6	1.3	1.7	1.5
0.9	0.4	0.2	0.5	0.3	0.5
12.6	12.7	11.4	11.7	12.3	11.4
0.8	0.5	0.3	0.3	0.3	0.4
17.8	17.4	15.5	15.7	22.2	21.4
17.2	18.1	24.1	18.3	17.5	21.7
0.8	0.7	0.5	0.5	0.6	1.0
7.5	7.8	6.5	6.4	7.0	6.4
2.9	2.9	2.9	8.7	2.4	3.4
14.2	16.4	16.4	14.5	13.7	11.4
0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
1.2	1.0	0.7	0.5	0.4	0.3
20.1	18.4	17.9	18.8	19.6	18.6
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2.0	2.0	1.5	2.3	1.6	1.7
100	100	100	100	100	100
19,810,492	19,881,359	16,833,562	22,096,988	21,245,344	22,306,191

(備考) 安藤春夫『封建財政の崩壊過程』p. 418~419より作成

接かわる費目になっていることが対蹠的である。増加・減少のいずれを問わず、これらの費目について予算審議の焦点があらわされていたことは、後述のごとくである。

島根県の場合でも、ほぼ同じ傾向を第四表からみることが出来る。警察費の増加、十四年度から新規計上の監獄費が、地方財政を圧迫していることは明白である。一般的にいつて、政府は地方税規則改正をつうじて、十四年度以降地方財政の負担を増大させていった。すなわち、規則改正による地方税支弁費目追加は、十三年十一月に府県庁舎建築修繕費、府県監獄費、監獄建築修繕費、十五年一月からは、警察庁舎建築修繕費、区町村土木補助費、区町村教育補助費の計六費目が追加されているのである。しかもこれら新規費目が、国庫下渡金の財政的裏づけがほとんどないままに追加されているのである。

第3表 地方税歳出累年比較百分比

	明治12年	13	14	15
費	10.0	2.5	3.0	2.0
議			0.3	0.4
府県庁舎建築修繕費				
郡吏員給料旅費中諸費	20.7	20.3	15.0	14.1
郡庁舎建築修繕費	0.7	0.6	0.6	0.4
警察費及庁舎建築修繕費	15.5	15.9	14.7	14.8
土木費	11.7	12.1	16.7	19.6
勸業費	2.0	2.2	1.1	1.0
教育費	7.5	8.2	6.8	7.3
衛生費	4.7	4.1	2.8	3.2
監獄費			13.2	13.9
救育費	0.3	0.3	0.2	0.2
府県金取扱費				
諸逓書及掲示諸費	2.3	2.2	1.5	1.3
戸長以下給料諸費	33.0	30.4	22.7	20.2
浦役場及難波船費	0.0	0.0	0.0	0.0
その他	0.6	1.2	1.4	1.6
	100	100	100	100
合計	11,247,884 <sup>甲</sup>	12,601,539	17,420,390	19,411,738

るかぎり（第六表）、地方財政圧迫、住民負担の増加は、十分想像できるところである。

構成比をつうずる累年の増減傾向は上述のごとくとらえられるにしても、それはどこまでも審議した結果議定された数字の増減である。これに対して第五表と第七表は、執行部提出原案に対する県会議決の当初予算の比を表示している。ここでは、原案と当初予算を示す一〇〇から、上下を問わずかけ離れている数字をもつ費目のなかに、県会審議の問題点が存していることを知ることができる。年度としては、十四年から十七年までが、費日において

16	17	18	19
17.9	22.3	16.1	19.9
0.5	0.4	0.1	0.1
8.3	7.8	21.4	5.9
1.5	0.9	1.0	0.6
1.6	1.6	1.5	1.2
4.7	2.7	0.1	0.1
3.8	5.2	7.3	9.0
0.3	0.2	0.1	0.1
0.1	0.2	0.1	0.1
18.8	19.7	14.5	17.3
0.1	0.1	0.1	0.0
1.8	1.5	1.0	1.2
0.8	1.4	0.9	0.9
21.3	18.4	17.8	22.7
0.2	0.2	0.2	0.2
0.3	0.2	0.2	0.2
15.6	15.0	14.9	17.8
0.6	0.5	0.3	0.3
0.2	0.1	0.1	0.1
		0.7	
0.2	1.5	1.4	1.9
229,387,180	273,019,156	294,395,058	305,612,612

（備考）『島根県議会史』第1巻より算出作成

は、警察関係、土木関係、衛生、教育、勸業の諸費が、収入では、地租割、戸数割に、予算審議をめぐる県と県会の激しい対立が惹起されたであろうことが予想できる。

警察費では、十五年度五十四人、十六年度五十四人、十七年度五十人の調査増員を中心にした警察力増強が主内容で、これに対して県会民権派は徹底的に反対しつづけ、ついに十六年度

第4表 当初予算費目別百分比(島根県歳出予算)

	明治12年	13	14	15
警察費	14.5	16.8	15.9	15.7
警察庁舎建築修繕費				0.2
土木費	13.1	17.8	18.2	11.9
市町村土木補助費		0.5		1.6
県会議諸費	0.5	4.3	1.0	1.5
衛生及病院費	0.2	4.2	2.8	5.1
教育費	3.6			3.5
市町村教育補助費		0.3	2.9	0.1
郡庁舎建築修繕費	0.6	27.4	0.2	1.4
郡吏員給料旅費その他	28.2	0.0	20.2	19.1
浦役場及難破船諸費	0.0	3.0	0.0	0.0
諸達書及掲示諸費	3.1	2.4	0.8	1.3
勸業費	1.0	21.6	1.4	1.2
戸長以下給料諸費	31.3		18.7	15.9
地方税取扱費			0.2	0.3
県庁舎建築修繕費			0.1	0.3
県監獄費			16.1	16.1
県監獄建築修繕費			0.2	2.6
教育費		2.8	0.2	0.1
鰐岐口航海補助費	2.0			
予備費	1.8	1.4	1.0	2.0
合計	316,591,000	370,025,090	331,102,233	245,791,265

は再議指令にもかかわらず前決議を変更しなかったため、県令が原案執行の挙にでたほどであった。民権派の主張するところは、次の今村寛悟の発言に代表されている。

「前ニ番外ヨリ議會ヘ注意スル所ヲ聞クニ新法實施後ハ令狀ナケレバ捕縛スル能ハサルニヨリ賊徒ハ猖獗ヲ逞フスヘク之ヲ防クニハ巡查ヲ増シテ耳目ヲ多カラシムルノ外ナシトノ事ナルカ如何ニモ一理ナキニ非サレトモ之ヲ十名ヤ二十名増員セントテ畢竟其効ナカルヘク強テ之ヲ行届カシメントスレハ四五百名モ増員シテ村落ニ二三人ツツモ置カサルヘカラス而我政府ハ自由党或ハ立憲政党等ノ民権

第5表 当初予算/原案（島根県歳出予算）

	明治12年	13	14	15	16	17	18	19
警 察 費	100	94.9	92.3	75.2	77.3	82.8	99.1	96.9
警察庁建築修繕費				13.2	59.7	79.8	30.1	77.1
土 木 費	100	93.0	89.8	67.3	38.3	100	82.5	132.0
市町村土木補助費				63.6	61.5	22.8	69.6	50.9
県 会 議 諸 費	100	100	89.3	100.7	99.0	100	95.6	90.7
衛生及病院費	100	88.5	59.6	76.1	129.0	37.8	53.4	53.0
教 育 費	94.9	88.7	65.8	64.1	45.5	62.2	45.7	93.9
市町村教育補助費				100	67.2	100	57.1	100
郡庁舎建築修繕費	73.3	100	100	45.5	36.6	100	100	32.5
郡吏員給料旅費 の他	97.7	90.7	84.8	81.6	82.4	84.7	98.6	93.0
浦役場及難破船費	100	100	100	46.6	100	100	100	49.6
諸序書及揭示諸費	100.5	99.6	34.2	146.5	89.7	100	98.4	89.8
徇 業 費	92.9	98.6	47.0	80.0	46.0	32.5	95.6	78.2
戸長以下給料諸費	100	82.6	100	79.8	98.0	99.7	93.3	83.3
地方税取扱費			100	87.4	100	100	97.8	100
県庁舎建築修繕費			52.9	71.2	80.0	97.6	100	70.6
県 監 獄 費			79.3	82.2	87.5	92.7	100.9	89.3
県監獄建築修繕費			14.9	47.3	79.9	70.7	100.0	32.6
救 育 費	84.6	100	50.4	100	69.6	100	103.7	52.5
隠岐国航海補助費							75.0	
予 備 費	100	100	46.2	75.2	80.0	100	100	120.0

（備考）『島根県議会史』第1巻より算出作成

17	18	19
55.8	64.1	61.4
14.1	9.1	9.1
2.5	2.9	4.2
13.4	15.3	14.8
9.3	4.8	6.6
0.8	0.0	
4.1	3.7	3.9
337,184,426	294,395,058	364,980,550

論者ノ挙動ニ注目シ又演説ニ懇親ニ集  
会ノ取締ヲ嚴ニセラルルハ民権論者カ  
粗暴過激ナル挙動ヲナサン事ヲ恐レラ  
ルルニヨルナラン果シテ然ラハ既往ヲ  
以テ将来ヲ推スニ警察ノ事業ヲ嚴密ナ  
ラシムル為メニ政府ヨリ警察費中国庫  
下渡金ヲ増加セラルルナルヘン豈末頼  
母敷キ事ニアラスヤ」（十五年通常会  
「島根県議会史」第一巻五四三頁）。

したがって、本来は警部補をあてるべき分署長に、予算の都合で  
 巡查を任命しようとするに對しては、「命令シテカラ其定額金カ不  
 足ナルハ自家撞着ニシテ政府自ラ其法ヲ破ルモノ」と断じ、「県令  
 ハ何故ニ政府ニ請求シテ定額金ヲ増加セサルヤ三十番（佐々田懋）  
 ヲシテ理事者ノ地位ニ在ラシメハ屹度政府へ請求スル積ナリ」とも  
 主張する（同上書五四頁）。又新聞紙買上代についても、前年の郡  
 長への法律書配布同様に「人民ノ膏血ヲ絞リテ理事者ニ学問サスル  
 理由ナシ」官権ナリ保守ナリ其好ム所ニ任セテ自費ヲ以テ之ヲ見聞  
 セラルヘキノミ何ソ地方税ヲ以テ之ヲ給スルノ理アラン」と削除す  
 る（同上書五四頁）。又警察の庶費に對しては「理ニ於テモ不用実  
 際ニ於テモ亦玩物タルニ過キス抑警察本署ノ馬タル常ニ官吏上等ノ  
 部分ノモノカ来歩行キ却テ行人ノ妨害ヲナス」「非常ノ時ニ際シテ  
 警部独り先ツ行クモ巡查カ来ラサレハ如何トモ為ス能ハサルヘシ」  
 として同じく削除した（同上書五四七頁）。十六年度の巡查佩刀も当  
 然「最モ厭忌スル所」として拒否に會ひ、増員拒絶とともに原案執  
 行の理由になつてゐる（同上書六三〇頁）。さらに十七年の探偵費は、  
 「唯其効用ナキノミナラス反テ不測ノ大害ヲ醸スコトアリ」で、再

第6表 当初予算費目別百分比（島根県歳入予算）

		明治12年	13	14	15	16
地 租	御	63.1	71.9	52.4	44.9	49.8
営 業	税	} 6.4	5.4	9.0	18.2	19.6
雑 種	税		4.7	9.3	4.1	5.5
戸 数	割	30.5	18.0	11.1	10.7	12.0
雑 収	入			6.0	7.5	9.0
前年度繰入金				2.2		
前々年度繰越金				0.1	9.4	
国庫下渡金				9.2	3.5	4.0
寄 附 金				0.6	1.5	
特 別 課 税				0.0	0.0	
合 計		316,591,000	335,226,910	418,848,187	260,526,687	240,910,620

（備考）『島根県議会史』第1巻より算出作成



第7表 当初予算/原案（島根県歳入予算）

	明治12年	13	14	15	16	17	18	19
地租	80.0	96.0	70.2	62.9	64.3	83.9	89.4	95.6
營業種	99.4	102.9	134.5	129.5	99.4	98.1	100.2	80.7
雑戸数		110.7	127.4	107.2	100.6	84.5	105.4	90.7
雑入	188.2	67.2	86.9	85.5	87.0	54.1	89.3	72.7
前年度繰越金			102.4	104.1	100.2	100.0	88.9	99.0
前々年度繰越金			100.0					
国庫下渡金			100.0	100.0		100.0	100.0	
寄附金			97.9	74.6	76.8	82.7	100.0	96.7
特別課税			292.4	56.2				
合計	98.5	89.9	83.8	79.3	76.5	77.7	91.1	89.9

自由民権運動と府県会（Ⅰ）

（備考）『島根県議会史』第1巻より算出作成

議にあたつても断乎峻拒されたのである（同上書六八八頁）。総じて警察費では、政治的対立が明確にうちだされ、再議指令にもかかわらず前の決議を変えなかったところに、対立の深刻さが読みとれる。

警察費以外の土木・衛生及病院・教育の諸費における削減は、「民力疲弊」「民力ノ堪フル所ニアラス」というところにあり、「本年度ニ新事業ヲ起スヲ慾セサルナリ否慾セサルニアラスヲ起ス能ハサルナリ」したがって「不十分ナル工事ヲ起サンヨリムシロコレヲ抹削スルヲ以テ優レリト為スノミ」としたことにとづく（十六年土木費—同上書六三二頁）。これに対する原理事者の態度は、「警察費説明書ニ曰ハスヤ時勢ノ変遷云々ト番外自ラ時勢ノ変遷ヲ知リナカラ反テ前々年ト本年トハ民力異ナル所ナシトイフハ実ニ奇怪千万」であり（同上書六三六頁）、「全体理事者ノ眼光ハ只ニ社会外部ノ現象ニ止リテ内部実力ノ如何ニ至リテハ反テ之ヲ看ルニ明ナラス」といわれるものであった（同上書六三四頁）。土木工事然り、警官郡吏員給料値上げ然り、学校創設病院設置また然りである。したがって議会としては、「カメテ内部ノ実力ヲ表シ以テ其事業ヲ斟酌増減セサルヘカラス」「凡有ノ費用ハ成ルヘク節減ヲ加ヘテ地方人民ノ肩ヲ息

ハシメ以テ地方自治ノ基礎ヲ立ント欲スル」ことが要請されるのであった(同上書六三四頁)。

この県会の立場は勸業費でも一貫される。不況にあえぐ農村を振興するものは勸業でなければならぬにもかかわらず、さきの第五表での勸業費の削減はとくに著しい。削除が決議された項目は、主として「実地ニ効益ナシ」とされたものであり、十五年の農商工諮問会費のごとく「法律ニヨリテ定ムル所」であつても、「昨年以來之ヲ棚上ニスルトノ事ナリ、大体人民ノ膏血ヲ絞リテ課出セシ所ノ地方税ヲ斯ク棚上ニシテ置クハ不当ナリ」と削除されたもの、十七年の勸業委員勸励手当のごとく「町村ノ選舉ニ係リ随テ其給料ノ如キモ協議費ヲ以テ支給スヘキモノ」とされ、同じく農事試験係についても「篤志者ノ志望ニヨリテ之ニ任スル者ニシテ概ネ富豪者ナレハ地方税ヲ以テ其勸励ヲ賞スルモ本人ハ甘シテ之ヲ受サルヘク」と、地方税支弁の本質と実情を考慮しつつ削除している。しかし一般的には、実情を無視した官僚的形式主義の勸業政策に最大の問題があつたようだ。

：「夫レ勸業ノ事業タル其名ハ則チ可ナリト雖モ其実効益ヲ見ル事鮮シ且饒ハ桑樹一株ヲ購ントスルモ戸長ノ奥印ナカルヘカラスト云ヒ或ヘ郡役所ヲ經由セサルヘカラスト云フ其ノ手数ノ煩亦甚クシテ從來人民ノ喜ハサル所タリ余此ニ見ルアルヲ以テ大ニ其事業ヲ減縮セント欲ス斯ク論シ米ルトキハ人或ハ將ニ言ハントス今我日本ヲシテ殷富ナラシムルハ殖産興業ヨリ急ナルハ莫シ其ノ殖産興業ヲ誘導スルハ勸業ノ道ニアラスシテ何ソヤト此言タル可ハ則チ可ブリ然リト雖モ是レ索ト地方政府ノ干渉ヲ待タル所ニシテ有志有力者カ自ラ資産ヲ擲テ奮テ其實ニ当ルヘキモノトス且殖産興業ノ事タル急ナラサルニハ非レトモ政治ノ改良ヲ要スルハ日下ノ最大ノ急務ナレハ……」(十六年勸業費一次会佐々木善右衛門の発言)『島根県議会議史』第一巻六五八頁。

地方税収入の場合は、支出予算減額を前提としていたので、賦課方法、徴収期限に攻撃が集中される。

さきの第七表においても、地租割が原案の六々七割に削減されていたのが想起されるが、第八表ではさらに具体的に、十五、六年での著しい地租割減額をみる事ができるのであつた。こうした地租割および戸数割の減少に対

第8表 収入主要費目の推移（島根県・当初予算成議額）

	明治12年	13	14	15	16	17	18	19
地 租 割	199,760 <sup>円</sup>	241,281	219,564	117,119	120,119	195,948	192,517	223,468
戸 数 割	地租1円に 付46 <sup>銭</sup>	48	43.5	16.7	17.1	27.7	27.1	31.5
営 業 税	96,658	60,279	46,298	27,809	28,991	46,879	45,903	53,839
雑 種 税	1戸に付 41.4 <sup>銭</sup>	26.2	20.0	18.8	19.4	31.4	30.9	36.2
雑 収 の も と	20,173	18,011	37,594	47,409	47,281	49,472	27,174	33,222
入 他 計	316,591 <sup>円</sup>	335,227	418,848	260,527	240,911	337,184	294,395	364,980

（備考）『島根県議会史』第1巻より作成

金額の円位以下は四捨五入，18年は予算年度変更のため9ヵ月間の予算である。

比して、営業税雑種税は増加し、商工業営業者の負担を重荷にしていたのである。したがって審議過程では次のような批判もだされてくる――

：「本年本会ノ精神ハ費用節減ヲ主トセルニヨリ其影響丙号議案ニ及ヒ営業税雑種税ハ大ニ其額ヲ増加セリ然ルニ或議員ハ米価下落ニテ地価持ハ其所得減少セリトイハレタルカ之ヲ商業等ノ不景氣至極ナルニ有較セハ地租一円ニ付三厘ヤ四厘ヲ増課セントテ左ノミ困難ニハ非ルヘシ殊ニ地租改正ノトキニ當リテハ四円余ノ石代相場ナリシモ方今ハ七円位ノ正価ヲ有セルヲ以テ左マテ不計算ニモアラサルヘシ且ツ夫レ県會議員ハ地価ヲ有スルモノナルニヨリ利己主義ヲ執リ故ラニ地租割ヲ引下ケ戸数割ヲ上セルトノ議駁ヲ來スヘシ尤モ此議駁ヲ恐ルルニアラサレトモ本年ノ議會ニテハ勢ヒ戸数割ヲ減少セサルヘカラサルモノアルナリ」（十五年通常会）『島根県議会史』第一卷五九二頁）

だがこうした批判は、議会内部がはらむ当然の内部矛盾であるといえよう。誰がどのようなかたちで負担するかを明らかにしてゆくことも重要な問題ではあるが、いまの場合、積極的な意味はもたない。われわれの関心は、十四年を頂とする予算総額の著しい減少、そして十七年からの漸増過程の内容である「安価な政府」実現への

議会の闘争にある。そのかぎりにおいて十五年の監獄費国库支弁建議、十七年の道路改修費国库金貸与建議などが評価されねばならないのである。さきにわれわれは警察費審議のなかで、法の規定に反する定額金不足に対して政府に請求すべきことを要求した民権派議の発言を記した。地方自治の確立は、地方に財源を分与した強固で安定した地方財政の基礎の上にのみつくられる。何らの財源をとまわらない委任事務、財政負担変更による地方財政の危機を解決するみちは、住民負担の増大や予算操作ではないはずだ。監獄費国库支弁建議は主張する――

「……伏テ惟ルニ我国ノ法律ヲ以テ定ムル所ノ租税ニ二種アリ曰ク国税曰ク地方税是レナリ蓋シ国税ハ一國政務ニ係スル經費ニ充ツヘキモノニシテ地方税ハ一地方政務ニ関スル經費ニ供スヘキモノナリ故ニ此二者ハ常ニ其性質ニヨリテ分明ニ之ヲ區別シ決シテ相混淆セシムヘカラサルナリ夫レ監獄ナルモノハ國家ノ安寧ヲ妨ケ公衆ノ自由ヲ害スル罪因ヲ拘繋スル所ニシテ刑罰アリテ然シテ後始テ之ヲ要スルモノナリ其レ然リ而シテ刑罰ナルモノハ國家ノ大典ニシテ政府ノ賴テ以テ社会ヲ統治スルノ要具ナレハ其政府ノ法律ヲ犯シテ其刑罰ヲ受ケシモノハ即チ一國ノ罪人ナリ既ニ一國ノ罪人ナレハ即チ之ヲ拘繋スル監獄ノ費用ヲ国税ヨリ支弁セラルヘキハ理ノ最モ賅易キ所ナラスヤ……」(十五年通常会―同上書六〇七頁)

また租税納入は、納税者の便益によつて定められないとしたアダム・スミスの四原則の一も、従来四期に分つていた納期を二期に改めようとする諮問案に対決するなかで具体化される。理事者の意図した「徴収手数減少」は、「納税者ノ困難渺ナカラス」とする県会多数の意見をもつて、一次会で廃棄されざるをえなかったのであった(同上書六〇〇頁)。

## 五 民権運動における府県会闘争の意義

前章でみてきた島根県会を舞台とする府県会闘争には、ややもすれば府県会を軽視して中央をのみ志向しようと

していた十五年以前のそれに比べて、明確な相違が認められた。われわれは、この明らかにされた事実のなかから、何をひきださねばならないだろうか。

まず、新たに地方に議会制度が設けられたこと、そのこと自体が大きな前進であった。またそれが地主議会であろうとも、身分資格から地租納税の財産資格へと構成要件が変えられたことは、一つの進歩であった。しかも、納税額による有産者参政思想は、一定の歴史的変革性をもつものといわれねばなるまい（この点については大島太郎「地方制度」——『日本近代法発達史』第五卷所収が示唆的である）。

地主のもつ有産者参政思想は、十五年以前にあっては、立憲政体をつくろうとしない専制政府に対して、立憲政体を熱望する国会開設請願闘争に参加してゆく過程をつうじて、議員として府県会の会議に参加してゆくなかで生成・発展させられていった。クリストファー・ヒルが分析するように、「主権に対する理解は請願にはじまる闘争のなかで次第につくられてゆく」のであった（『イギリス革命』三章）。そして政府が立憲政体設立を公約した十五年以後においては、自由党主流のように立憲政体に対応する合法的議会政党としてみずから「純化」してゆくのではなくて、立憲政体の内容を規制してゆく地方議会における民主主義闘争として発展していった。とりわけて、十五年以降での政府——地方官僚の強圧的措施に触発されて、地方議会での民権派議員の自治への要求は一層高揚させられたのである。

地主としての財産資格がもつ変革性は如何。不況に影響されて農談会・共進会などの活動も停滞を余儀なくされ、企業の大敗や経営破綻という客観的条件のなかでは、むしろ政治的要求を強めていった。経済への圧力が、「民力休養」を名として地方税増徴に反対し、地方税支出削減の府県会予算審議の上に具体化されていったことを、われ

われはすでに数字的にみてきた。そしてそのなかで、財政民主主義の原則——租税協賛権・予算議定権・決算承認権が、言葉や知識としての理解ではなくて、実践活動をつうじての内容あるものとして把握されていった。それは議会主権確立への道であつた。ここにおいて、本来政府——地方官僚のもつ啓蒙性と絶対主義の支配体制への安全弁としての府県会は、明確に對立的側面を強化してゆく。

だが、絶対主義権力への対決の姿勢は、府県会を支える民権運動——農民闘争を基盤にした——によって規定される。この時期の島根の民権運動で指導的役割を果たしたのは、ほかならない府県會議員たちであつた。なるほどかれらは民衆の意志を代弁して「民力休養」に努力した。しかし、積極的に農民闘争を組織しようとはしなかつた。そのかぎりでは見立憲政進黨の党首でありかつ県會議長でもある佐々田懋の次の言葉によつて代表できる「変革性」が理解できるのであつた——

「某番ハ曰ク原按執行ノ恐ルヘキアリト余ハ是等不詳ナル言詞ヲ此議會ニ於テ耳ニスルコトヲ忍ム抑吾々議員カ地方財政ニ參與スルニ當テヤ努メテ地方行政ノ便益ヲ計ラザルヘカラス而シテ行政理事者ハ亦力メテ議會ノ輿論ヲ採容セサルヘカラス理事者カ議會ノ決議ヲ認テ不可ナリ採ルヘカラスト為スヘ固ト是方々已ムヲ得サルニ出ルモノナラスンハアラス然ルニ議會ニ於テ頑固ニモ又執拗ニモ前議ヲ變更スルハ議會ノ權利ヲ損スヘン杯トイフハ決シテ實益ヲ計ル者ノ与セサル所ナリ之ヲ理論ニ問ヒ實際ニ鑑ミ固ク前議ヲ執テ動カサレハ県令ハ輿論ノ嚮フ所然ク確乎トシテ變セサルヲ看テ必ス之ヲ採用スルナルヘシ何ソ惴然トシテ原案執行ノ杞憂ヲ懷クヲ要セシヤ」(十六年通常会——『島根縣議會史』第一卷六三七頁)

また各地府県会との相互連絡のちも断たれ、統一的指導もないままに孤立分散的に府県会闘争がたたかわれたことも、その限界を規定する要因であらう。しかもこの点は、府県会での地方自治への民主的要求を、ローカル主

義の地域的利害のワク内にとどめ、府県をつうじて中央政府へ対決するという展望をもあたえることを阻害していった。したがって、県令とは議定権をめぐって対立しても、「裁定ヲ仰クハ其眞理ヲ見出サントスルニアリ」と参事院裁定に期待をかけることにもなつてくるのであつた（十七年通常会―同上書七四四頁）。

〈付記〉はじめにわたしは、「十七年という時点」で、民権運動を規定するものが「合法か激化か」ではなくして、「政治活動か学問研究か」とされるべきであらうと記したが、これは正しくない。「十五、六年の脱落に対して」と改めたい。そして合法すなわち脱落という見方に対して、わたしは「合法」ととらえられているなかに二つの異質なグループがあることと、政治活動にとどまつたグループのもつ合法主義の積極面を、既得権の擁護・民主的条項拡大をたたかう府県会闘争のなかで評価してゆくことの重要性をねらつた次第である。